

Một số khó khăn khi lập Kế hoạch Đầu tư công trung hạn giai đoạn 2016-2020

VŨ BÁ ANH LINH*

Luật Đầu tư công được Quốc hội ban hành đã cụ thể hóa nội dung quan trọng liên quan tới việc lập Kế hoạch Đầu tư công trung hạn 5 năm đối với các nguồn vốn ngân sách nhà nước (NSNN). Tuy nhiên, mặc dù Thủ tướng Chính phủ, Bộ Kế hoạch và Đầu tư đã ban hành các văn bản hướng dẫn, nhưng do việc lập Kế hoạch Đầu tư công trung hạn giai đoạn 2016-2020 lần đầu tiên triển khai thực hiện, nên các bộ, ban, ngành, nhất là các địa phương không tránh khỏi những khó khăn, vướng mắc.

NHỮNG KHÓ KHĂN, VƯỚNG MẮC CHỦ YẾU

Thứ nhất, công tác dự báo quy mô ngân sách trung hạn

Theo hướng dẫn của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, quy mô nguồn vốn NSNN cho Kế hoạch Đầu tư công trung hạn dự kiến tăng khoảng 10%/năm so với năm 2015. Tuy nhiên, về phía Bộ Tài chính, cơ quan chuyên quản lý về thu - chi NSNN, đến thời điểm hiện tại vẫn chưa ban hành các văn bản cụ thể liên quan tới việc dự kiến ngân sách trung hạn phục vụ xây dựng Kế hoạch Đầu tư công trung hạn. Do đó, việc dự kiến quy mô nguồn vốn NSNN cho giai đoạn 2016-2020 là khó khăn, từ đó dẫn tới công tác dự kiến kế hoạch phân bổ cho các dự án trong giai đoạn. Mặt khác, đối với các địa phương, mà mức thu ngân sách đã gần chạm ngưỡng tối đa, việc áp dụng tốc độ tăng chi đầu tư với tốc độ 10%/năm có thể gây ra tình trạng mất tính khả thi của Kế hoạch Đầu tư công trung hạn. Ngoài các nguồn vốn liên quan tới NSNN, việc dự kiến quy mô các nguồn vốn không nằm trong chủ động ngân sách, như: nguồn vốn ODA, nguồn vốn đầu tư từ nguồn tiền thu quyền sử dụng đất, hoặc nguồn vốn từ vốn vay tín dụng cũng là các trở ngại trong việc lập Kế hoạch Đầu tư công trung hạn giai đoạn 2016-2020.

Ngoài ra, trong phiên họp Quốc hội tháng 11/2014, khi bàn về Dự thảo Luật

NSNN (sửa đổi), có ý kiến của đại biểu Quốc hội cho rằng, lập dự toán ngân sách hàng năm chưa gắn với kế hoạch đầu tư trung hạn và kế hoạch tài chính trung hạn làm hạn chế tính dự báo và lựa chọn ưu tiên trong phân bổ ngân sách. Ủy ban Tài chính - Ngân sách và Cơ quan soạn thảo đã thống nhất giải trình như sau: Dự thảo Luật NSNN (sửa đổi) đã bổ sung Điều 16 về kế hoạch tài chính - NSNN trung hạn. Khi Luật có hiệu lực thi hành, đây sẽ là cơ sở pháp lý quan trọng để yêu cầu các bộ, ngành, địa phương lập dự toán ngân sách hàng năm phải gắn kết với kế hoạch tài chính - NSNN trung hạn, bảo đảm phù hợp với Luật Đầu tư công.

Như vậy, có thể thấy cho đến thời điểm hiện tại, Kế hoạch Đầu tư công trung hạn vẫn chưa thực sự đặt trong tổng thể và gắn kết chặt chẽ với tài chính công và thu - chi NSNN trung hạn.

Thứ hai, việc lựa chọn dự án đầu tư trong việc bảo đảm cân đối giữa nhu cầu đầu tư và khả năng cân đối ngân sách

Trong giai đoạn 2011-2015, các bộ, ngành và các địa phương tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương đều triển khai lập Quy hoạch tổng thể Phát triển Kinh tế - Xã hội đến năm 2020 hoặc đến năm 2025, trong đó thường ban hành kèm theo danh mục các dự án đầu tư xây dựng cơ bản (XD CB) từ nguồn NSNN để triển khai các quy hoạch trên, các dự án đó sẽ được đưa vào dự kiến khởi công mới trong giai đoạn 2016-2020.

Tuy nhiên, tổng mức đầu tư các dự án có nhu cầu đầu tư xây dựng từ nguồn vốn NSNN trong giai đoạn 2016-2020 của các địa phương, bộ, ngành là rất lớn so với khả năng cân đối vốn. Từ thực tế đó đặt ra bài toán cần có các tiêu chí để lựa chọn các dự án thực sự cấp thiết để triển khai đầu tư. Thế nhưng, trong nội dung

* Th.S., Sở Kế hoạch và Đầu tư tỉnh Bắc Ninh

1. Email: vubaanhlinh@gmail.com

Luật Đầu tư công vừa ban hành năm 2014 lại chưa bao hàm nội dung hướng dẫn liên quan tới các tiêu chí lựa chọn dự án đầu tư công. Do đó, việc lựa chọn các dự án trong tổng số các dự án đề xuất là rất khó khăn.

Mặt khác, trong Luật Đầu tư công, việc ban hành quyết định phê duyệt chủ trương đầu tư dự án gắn với trách nhiệm của người ban hành, quy định tại Khoản 2, Khoản 3 - Điều 97 là chưa hợp lý. Bởi, ở giai đoạn lập chủ trương đầu tư, các dự án thường mới chỉ ở bước ý tưởng sơ khai, chưa được tính toán, thiết kế và dự toán tỉ mỉ, nên trong quá trình triển khai dự án về sau có hiệu quả hay không còn liên quan đến rất nhiều yếu tố không thể dự kiến một cách chính xác ngay tại giai đoạn phê duyệt chủ trương đầu tư. Trường hợp xảy ra tình huống, các dự án nhóm C được phê duyệt chủ trương, nhưng sau khi thiết kế chi tiết dự án để quyết định phê duyệt dự án, thì tổng mức đầu tư của dự án nằm trong khung định mức của dự án nhóm B là một ví dụ. Do đó, cần có hướng dẫn về điều chỉnh bổ sung quyết định phê duyệt chủ trương dự án trong quá trình triển khai thực hiện. Hoặc trong trường hợp khác, đối với các dự án được phối hợp sử dụng nhiều nguồn vốn từ ngân sách tỉnh, tới ngân sách huyện và ngân sách xã, thì việc thẩm định chủ trương sẽ thuộc cấp nào ban hành.

Thứ ba, phương án xử lý đối với nợ đọng XD CB

Theo quy định của Luật Đầu tư công, nếu cơ quan, đơn vị nào để phát sinh nợ đọng XD CB sẽ vi phạm vào các hành vi bị cấm của Luật Đầu tư công và có thể sẽ bị xử lý vi phạm pháp luật. Tuy nhiên, đối với các dự án đầu tư công dự kiến hoàn thành trong năm kế hoạch, thông thường, các đơn vị có chức năng tham mưu phân bổ vốn đầu tư XD CB từ nguồn NSNN sẽ không phân bổ hoặc phân bổ đạt khoảng 80%-90% giá trị tổng mức đầu tư hoặc giá trị dự toán của dự án, hạng mục để yêu cầu chủ đầu tư và đơn vị nhà thầu phải thi công hoàn thành đưa vào sử dụng dự án, hạng mục, đồng thời hoàn tất thủ tục quyết toán vốn đầu tư hoàn thành. Với quy định như vậy, việc phát sinh nợ đọng XD CB trong giai đoạn dự án, hạng mục công trình đang hoàn thiện và hoàn tất thủ tục quyết toán vốn đầu tư hoàn thành có vi phạm Luật Đầu tư công hay không và nếu vi phạm, thì sẽ quy trách nhiệm tới cấp nào, nội dung này, Luật Đầu tư công vẫn chưa quy định cụ thể.

Thực tế, đối với cả các dự án thuộc dạng đang chuyển tiếp, việc để xảy ra nợ XD CB là khó có thể tránh khỏi, do phía các đơn vị nhà thầu không thể lúc nào cũng căn ke tính toán tổng giá trị khối lượng hoàn thành của dự án mà mình đang triển khai với tổng số vốn mà dự án đã được phân bổ.

Một nội dung khác liên quan tới nợ đọng XD CB đó là: khái niệm “dự án hoàn thành”. Hiện tại, theo các thông tư hướng dẫn của Bộ Tài chính, Bộ Xây dựng, thì chỉ có quyết toán vốn đầu tư hoàn thành của các gói thầu riêng biệt. Điều đó có nghĩa là, khi gói thầu hoàn thành, thì sẽ có văn bản xác nhận việc hoàn thành của cấp có thẩm quyền là “Quyết định

phê duyệt quyết toán vốn đầu tư hoàn thành” của gói thầu. Còn đối với dự án, khi dự án hoàn thành hiện tại chưa có văn bản nào xác nhận sự hoàn thành của cả dự án đó. Chính vì thế, tồn tại những dự án có thể khởi công từ năm 2010 và kết thúc năm 2013, nhưng mới chỉ hoàn thành của 4/5 gói thầu xây lắp, gói thầu còn lại không triển khai thi công, nên dự án đó có thể coi là chưa hoàn thành mặc dù đã không được phân bổ vốn kể từ đó đến nay. Như vậy, nhu cầu vốn đầu tư của dự án căn cứ trên quyết định phê duyệt dự án là vẫn còn, nhưng trong thực tế là không còn.

Thứ tư, mối quan hệ giữa Luật Đầu tư công và các văn bản quy phạm pháp luật khác

Trong việc triển khai lập Kế hoạch Đầu tư công trung hạn, ngoài Luật Đầu tư công, các bộ, ngành cũng phải tuân thủ quy định tại các luật, văn bản quy phạm pháp luật khác liên quan tới nội dung chuyên môn của từng bộ, ngành, đặc biệt là Luật NSNN, Luật Xây dựng và Luật Đầu tư. Toàn bộ quy trình đầu tư công không nằm cụ thể trong luật nào mà mỗi một khâu lại được điều chỉnh bởi một bộ luật khác nhau. Chính vì thế, việc nắm bắt được nội dung và trình tự thủ tục đầy đủ của một dự án đầu tư công là công việc đòi hỏi tính tổng hợp cao mới có thể triển khai thực hiện một cách đầy đủ, đúng pháp luật.

MỘT SỐ KIẾN NGHỊ TỪ GÓC ĐỘ ĐỊA PHƯƠNG

Đối mặt với một số khó khăn cụ thể như trên, bài viết đề xuất một số kiến nghị từ góc độ địa phương như sau:

Một là, trong công tác dự báo quy mô ngân sách trung hạn phục vụ cho Kế hoạch Đầu tư công trung hạn, cần sớm hoàn thiện Luật NSNN (sửa đổi) để phù hợp với điều kiện hiện tại; giảm bớt tính lồng ghép của hệ thống ngân sách; thực hiện kế hoạch ngân sách trung hạn và phân bổ ngân sách theo kết quả đầu ra. Từ đó, chúng ta mới có được một chương trình ngân sách cụ thể phục vụ cho công tác lập Kế hoạch Đầu tư công trung hạn.

Nghiên cứu, xây dựng cơ chế áp dụng khuôn khổ chi tiêu trung hạn - MTEF (Mid-term expenditure framework) - vào quản lý thu - chi ngân sách nói chung và việc lập Kế hoạch Đầu tư công trung hạn nói riêng. Việc áp dụng MTEF trong

quản lý đầu tư công sẽ khắc phục được tình trạng không minh bạch trong phân bổ nguồn lực và không có ưu tiên rõ ràng khi mà toàn bộ danh mục dự án, công trình được xem xét cân đối cụ thể với từng nguồn lực, với nguồn vốn triển khai theo thứ tự ưu tiên cụ thể.

Hai là, đối với khó khăn lựa chọn dự án đầu tư trong bối cảnh bảo đảm cân đối giữa nhu cầu đầu tư và khả năng cân đối ngân sách. Hiện tại, trên thế giới cũng có rất nhiều phương pháp nhằm lượng hóa các lợi ích kinh tế và lợi ích xã hội, mà một dự án đầu tư công có thể mang lại, để có được cơ sở cho sự so sánh trong việc lựa chọn ưu tiên đầu tư xây dựng giữa những dự án đầu tư công trước khi triển khai tại bối cảnh nguồn lực có hạn. Tuy nhiên, cũng chưa có một phương pháp nào đảm bảo mang lại một kết quả chính xác do mỗi một phương pháp có tính đặc thù về mức độ phát triển về kinh tế - xã hội hay văn hóa của từng quốc gia, lãnh thổ. Chính vì thế, cần nghiên cứu một bộ khung chỉ tiêu có thể áp dụng tại nước ta, cho phép so sánh về mức độ cần thiết và khả năng triển khai các dự án đầu tư công. Từ đó, sẽ cung cấp những cơ sở vững chắc trong việc phê duyệt chủ trương đầu tư dự án, giảm thiểu những quyết định phê duyệt chủ trương đầu tư sai, gây lãng phí nguồn vốn đầu tư XDCB nguồn NSNN.

Ba là, về phương án xử lý nợ đọng xây dựng cơ bản, cần nghiêm túc thực hiện theo nội dung Luật Đầu tư công đã ban hành về xử lý nợ đọng XDCB đến hết ngày 31/12/2014. Tuy nhiên, cũng cần tiếp tục nghiên cứu ban hành các văn bản hướng dẫn về nợ đọng XDCB trong từng trường hợp cụ thể.

Riêng đối với nội dung không được làm tăng nợ đọng XDCB đối với các dự án đang chuyển tiếp, nên chăng Chính phủ cho phép đơn vị nhà thầu xây lắp được triển khai thi công đạt giá trị khối lượng hoàn thành nghiệm thu không

vượt quá tổng số vốn, mà dự án được phân bổ trong năm kế hoạch là 10%. Biện pháp này một mặt để chứng minh năng lực tài chính của nhà thầu; một mặt, cũng giảm trừ rủi ro thanh toán khi thanh toán cho nhà thầu vẫn còn giá trị khối lượng hoàn thành được nghiệm thu chưa thanh toán, mà sẽ thanh toán hết khi có quyết định phê duyệt quyết toán vốn đầu tư hoàn thành.

Ngoài ra, để có thể đánh giá được Kế hoạch Đầu tư công trung hạn giai đoạn 2016-2020, cần khái niệm rõ dự án hoàn thành và đề xuất văn bản xác nhận nội dung đó. Công việc này giúp khi lập báo cáo kết quả đầu tư công giai đoạn 2016-2020 sẽ theo dõi được bao nhiêu dự án trong kế hoạch đã hoàn thành, bao nhiêu dự án còn đang chuyển tiếp.

Bốn là, giải quyết triệt để những vướng mắc xung quanh mối quan hệ giữa Luật Đầu tư công và các văn bản quy phạm pháp luật khác. Trong thời gian tới, ngoài việc ban hành các văn bản dưới luật hướng dẫn chi tiết việc triển khai Luật Đầu tư công, cũng cần có những văn bản liên bộ để hướng dẫn những nội dung chưa thực sự rõ ràng đang được điều chỉnh bởi cả Luật Đầu tư công và các luật khác nhằm thống nhất trong xây dựng Kế hoạch Đầu tư công trung hạn giai đoạn 2016-2020, cũng như trong công tác triển khai đầu tư xây dựng một dự án đầu tư công (từ khâu chủ trương tới phê duyệt dự án, đấu thầu, triển khai thi công, thanh toán và quyết toán công trình đưa vào sử dụng).

Đồng thời, nghiên cứu ban hành sổ tay đầu tư công, trong đó, nội dung có quy trình từng bước cụ thể để triển khai một dự án đầu tư công, từ việc đề xuất và phê duyệt chủ trương tới công tác giải phóng mặt bằng, lập và phê duyệt dự án, thanh toán và quyết toán tại Kho bạc Nhà nước.

Năm là, trong Chỉ thị số 1792/CT-TTg, ngày 15/10/2011 của Thủ tướng Chính phủ có quy định rõ thời gian phải hoàn thành dự án thuộc các nhóm dự án (các dự án nhóm C phải hoàn thành trong 3 năm, dự án nhóm B trong 5 năm) và tỷ lệ vốn ngân sách trên tổng mức đầu tư phải phân bổ đủ để khởi công (nhóm C phải đạt 35%, nhóm B phải đạt 20% và nhóm A là 10%). Đây cũng là một nội dung rất quan trọng để lập Kế hoạch Đầu tư công trung hạn giai đoạn 2016-2020 với lý do sẽ phải cân đối để hoàn thành dự án theo đúng thời gian đã quy định. Thế nhưng, đáng tiếc là Luật Đầu tư công chưa đề cập tới nội dung đó. □

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Quốc hội (2014). *Luật Đầu tư công*, số 49/2014/QH13, ngày 18/06/2014
2. Quốc hội (2014). *Luật Xây dựng*, số 50/2014/QH13, ngày 18/06/2014
3. Quốc hội (2002). *Luật NSNN*, số 01/2002/QH11, ngày 16/12/2002
4. Thủ tướng Chính phủ (2014). *Chỉ thị số 23/CT-TTg, ngày 05/8/2014 về lập Kế hoạch Đầu tư công trung hạn 5 năm 2016-2020*
5. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2015). *Công văn số 1100/BKHĐT-TH, ngày 27/02/2015 hướng dẫn bổ sung lập Kế hoạch Đầu tư công trung hạn 5 năm 2016-2020*